

Online als Service Public? Grenzen für die SRG im Netz

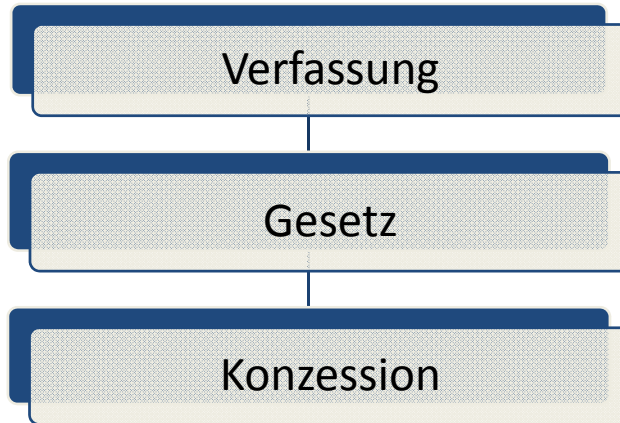
**Prof. Dr. Urs Saxer LL.M.
Rechtsanwalt**

**SwissMediaForum
12./13. Mai 2011 KKL Luzern**

Ausgangslage: Das Problem

- Gesetz will starke SRG
 - Die SRG trägt die Hauptverantwortung für den Service Public im Rundfunk.
 - Die SRG baut Online-Präsenz mit Gebührengeldern massiv aus.
 - Beunruhigung bei den Verlegern.
 - Service Public ohne Grenzen?
 - Online als Service Public?
- Grundsatzfragen der Medien- und Wirtschaftsordnung
- Rechtsgutachten für den Verband Schweizer Medien

Hierarchie der Rechtsordnung



2

Die Verfassung

Art. 93 Radio und Fernsehen

- 1 Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ist Sache des Bundes.
- 2 Radio und Fernsehen tragen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei. Sie berücksichtigen die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone. Sie stellen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck.
- 3 Die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie die Autonomie in der Programmgestaltung sind gewährleistet.
- 4 Auf die Stellung und die Aufgabe anderer Medien, vor allem der Presse, ist Rücksicht zu nehmen.

....

3

- Abs. 1 Verfassungsgrundlage der Rundfunkgesetzgebung (Radio und Fernsehen)
 - Abs. 2 ist Grundlage des Service Public im Rundfunk
 - Im RTVG Service-Public-Auftrag an die SRG

 - Online ist nicht Rundfunk, sondern ein weiteres Medium
 - Online der SRG hat eigentlich keine Verfassungsgrundlage
 - Gebot der Rücksichtnahme auf andere Medien, insbesondere auf die Presse (Abs. 4)
- ➔ Keine SRG ohne Grenzen, keine Onlineaktivitäten ohne Grenzen

Das Gesetz (RTVG)

Art. 25 Konzession

- 1 Der Bundesrat erteilt der SRG eine Konzession.
...
 - 3 Die Konzession bestimmt namentlich:
 - a. die Anzahl und die Art der Radio- und Fernsehprogramme;
 - b. den Umfang des übrigen publizistischen Angebots, das zur Erfüllung des Programmauftrags auf sprach-regionaler, nationaler und internationaler Ebene notwendig ist und aus den Empfangsgebühren finanziert wird;
- ...

- Im Zentrum des SRG-Leistungs- bzw. Programmauftrags steht der Rundfunk im Sinne des Service Public
 - Weitere publizistische Angebote nur im Rahmen von Art. 25 Abs. 3 Bst. b RTVG
 - Online-Angebote sind weitere publizistische Angebote
- ➔ Kein SRG-Online ohne Grenzen

Grenzen gemäss Art. 25 Abs. 3 Bst. b RTVG:

- Publizistische Angebote
➔ keine kommerziellen Angebote
- Notwendig (nicht bloss wünschbar) zur Erfüllung des Programmauftrags
➔ Nur als Teil des Service Public
- Finanziert mit Empfangsgebühren
➔ Gehört zum Service Public

Die Konzession

Art. 13 Online-Angebote

1 Die Online-Angebote umfassen:

- a) programmbezogene, multimedial aufbereitete Beiträge, die zeitlich und thematisch einen direkten Bezug zu Sendungen aufweisen;
- b) Hintergrund- und Kontextinformationen, die als Basis von Sendungen gedient haben;
- c) Informationen zu Basiswissen mit Bezug zu bildenden Sendungen, sofern sie zur besseren oder zweckmässigeren Erfüllung des Leistungsauftrages dienen;
- d) an Sendungen gekoppelte Publikumsforen und Spiele ohne eigenständige Bedeutung.

8

- Im Zentrum steht Art. 13 Abs. 1 Bst. a der Konzession
 - Notwendigkeit und Programmbezug als direkter Bezug zu einzelnen Sendungen
 - Klarerweise ein ergänzendes Angebot zu einzelnen Sendungen, nicht zum Programm schlechthin
 - Thematische und zeitliche Einschränkungen
- Kein eigenständiger Online-Auftritt zulässig
- Online als Neben-, nicht als Hauptprodukt

9

- Unpräzise Formulierung in der Konzession, aber: Der gesetzgeberische Wille war und ist klar.
- Notwendiges ist enger als Wünschbares
- Beschränkung auf das Notwendige auch als Folge der Gebührenfinanzierung
- Schutz der privaten Medienwirtschaft, keine Wettbewerbsverzerrungen
- Nur programmbegleitend auch ein Service Public, sonst steht Online ausserhalb der Verfassung

IPMZ-Studien 2009 und 2010

- Vom BAKOM in Auftrag gegeben
 - Publizistikwissenschaftliche Untersuchungen
 - Geht von einem weiten Verständnis des Programm- bzw. Sendungsbezugs aus
 - Stellt Interpretationsspielräume bei den Konzessionsvorgaben fest
 - Stellt teilweise Intransparenz des Sendungsbezugs fest
- SRG-Onlineauftritt soll weitgehend konzessionskonform sein

Problematik:

- Fast immer kann angesichts der thematischen Breite ein Sendungsbezug hergestellt werden.
 - Sagt nichts über konkrete Notwendigkeit bzw. Ergänzungs- und Vertiefungsfunktion aus.
 - Direkter Beleg, indirekter Beleg und Sendebezugsvermutung lassen Notwendigkeit in den Hintergrund treten.
- Sozialwissenschaftliche vs. juristische Betrachtungsweise
- Gesetzeskonforme Konzessionsinterpretation („Notwendigkeit“)

12

- Allerdings: Schwierigkeit einer Grenzziehung
- Rechtliche Kriterien („notwendig“) müssen in publizistische bzw. operationelle Kriterien übersetzt werden.
- BAKOM/UEVK sind gefordert.
- Verfahrensmässige Lösung?

13

Rücksichtnahme gegenüber den privaten Medien (Art. 93 Abs. 4 BV)

- Gilt v.a. für die SRG
- Nach der Verfassung ist die SRG gebührenfinanzierte Grundversorgerin bei Radio und Fernsehen, der Rest ist privatwirtschaftlich.
- Grundlage für Werbebeschränkungen in der Rundfunkgesetzgebung
- Gilt z.B. für Print, muss auch für Online als zentraler Bereich für Privatmedien gelten
- Setzt Ausgreifen der SRG klar Grenzen

14

Online als Service Public?

Unklarer Service Public-Begriff

- Ohne Service Public Marktversagen
 - Grundversorgungsauftrag im Rundfunkbereich
 - Besonderer Einfluss des Rundfunks auf den politischen Prozess
- ➔ demokratisch-funktional bedingte Sonderanforderungen an Rundfunkprogramme und -inhalte

15

Teilweise überholt:

- Zu isolierte Betrachtung des Rundfunks
 - Medien- bzw. Informationsflut
 - Veränderte Rezipientengewohnheiten
 - Fragmentierung der Öffentlichkeit
 - Zunehmende Bedeutung des Web
- Abnehmende Sonderrolle des Rundfunks
- Abnehmende Legitimation rundfunkbezogener Sonderanforderungen

16

- Online ist primär privatwirtschaftlich
 - Service Public bezieht sich auf den Rundfunk (vgl. Art. 93 BV)
 - Online hat weniger Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung als Rundfunk
 - Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung für service-public-orientierte Online-Normen
 - Kein Unterschied zwischen Print und Online
- Online ist kein Service Public

17

Zulassung von Online-Werbung?

- Ist im Augenblick durch Art. 23 RTVV ausdrücklich ausgeschlossen.
- Das RTVG schliesst Online-Werbung nicht aus.
- Indes: Werberestriktionen gemäss RTVG lassen sich kaum übertragen. Soll die SRG völlig frei sein?
- Ferner ist Art. 93 Abs. 4 zu berücksichtigen: Schutz der Privaten in den wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten (nationale und internationale Kampagnen)

18

Wettbewerbsrechtliche Fragen

- Es geht auch um gleich lange Spiesse auf dem Markt.
- Die SRG hat Vorteile: Gebührenfinanzierung, sehr bekannte Marke, Multimedia-Content, marktmächtigster Rundfunkanbieter, auch in benachbarten Märkten teilweise starke Position, starke Position im Bereich der Fernsehwerbung
- Muss nicht alles am Markt finanzieren
- Zulässige Quersubventionierung des Online-Angebots mit Gebührengeldern, da gesetzlich vorgesehen

19

- Wettbewerbsverzerrung?
- Kartellrechtlich zumindest problematisch
- Nicht zu rechtfertigen, wenn der Boden des Service Public verlassen wird
- Vgl. auch die entsprechende Rechtsprechung der europäischen Gerichte und Wettbewerbsbehörden
- Finanzierung über Werbung allerdings wegen Art. 93 Abs. 4 BV ausgeschlossen.

Würdigung

- SRG soll Online nicht verboten werden, aber nur als notwendige Ergänzung.
- Online-Ausbau steht nicht in Übereinstimmung mit Verfassung und Gesetz.
- Online-Ausbau ist demokratisch nicht legitimiert.
- Online darf keine eigenständige Säule der SRG sein oder werden.
- Online ist nicht Service Public.
- Die SRG ist keine normale Medienunternehmung, sondern ein gesetzlich geregelter Service-Public-Anbieter

- SRG hat Privilegien, dafür hat sie aber auch besondere Pflichten und Schranken zu beachten.
- SRG unterminiert ihre eigene Legitimation durch ein Ausgreifen in privatwirtschaftliche Domänen.
- Die private Medienwirtschaft, insbesondere die Presse wird durch die Verfassung besonders geschützt.
- Ausbau von Online durch SRG bedürfte einer Gesetzes-, möglicherweise auch einer Verfassungsrevision

Danke für die Aufmerksamkeit